

**KEDUDUKAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM KELEMBAGAAN  
LEGISLATIF MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

**MOH. DERMAWAN / D 101 07 182**

**ABSTRAK**

*Ide awal pembentukan lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen di Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem “double-check” yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. Yang satu merupakan cerminan representasi politik di DPR (political representation), sedangkan yang lain mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (regional representation) di DPD. Eksistensi DPD sebagai salah satu lembaga perwakilan rakyat menggambarkan bahwa dalam parlemen Indonesia terdiri dua majelis atau dua kamar (bicameral system). Penentuan apakah sistem parlemen satu kamar, dua kamar tidak dapat didasarkan pada landasan negara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, dan bentuk sistem pemerintahan, melainkan oleh sejarah ketatanegaraan negara. Pasca amandemen, pemebentukan DPD sebagai lembaga negara yang baru, diatur di dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1), Pasal 22D dan Pasal 22D UUD 1945. Penelitian ini berjudul “Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Kelembagaan Legislatif Menurut UUD 1945”, dengan rumusan masalah: Bagaimana kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam Kelembagaan Legislatif menurut UUD 1945? Tujuan penelitian ini untuk mengetahui untuk mengetahui Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam Kelembagaan Legislatif di Indonesia menurut UUD 1945! Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa, Kedudukan Dewan Perwakilan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia adalah merupakan lembaga negara utama (main state organ) yang disebutkan dan diberikan kewenangannya secara langsung oleh UUD 1945, sehingga kedudukannya sebagai lembaga negara adalah sederajat/sejajar dengan lembaga-lembaga negara konstitusional lainnya. Kedudukan DPD secara kelembagaan adalah wujud representasi daerah yang memperjuangkan aspirasi rakyat yang ada di daerah. Akan tetapi bila melihat kenyataan yang ada maka kedudukan DPD tidak berimbang/sederajat dengan kedudukan DPR. Meskipun kedua lembaga negara tersebut ditentukan secara konstitusional sebagai lembaga legislatif menurut UUD 1945. Namun, ketidak seimbangan itu tetap nampak dari tugas, fungsi dan wewenang yang dimiliki oleh DPD.*

**Kata Kunci : Kedudukan, Dewan Perwakilan Daerah, Legislatif**

**A. PENDAHULUAN**  
**A. Latar Belakang**

Reformasi konstitusi yang berlangsung sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 telah membawa perubahan besar dalam sistem

ketatanegaraan Indonesia. Kekuasaan dan pelembagaan organ legislatif memunculkan lembaga baru yang bernama Dewan Perwakilan Daerah (Selanjutnya DPD) sebagai lembaga perwakilan di tingkat pusat selain lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (Selanjutnya DPR). Hal ini di atur dalam Pasal 2 ayat (1) (perubahan ketiga) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya UUD 1945) yang menentukan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui Pemilihan Umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang”. Namun demikian, fungsi serta kewenangan DPR dan DPD secara yuridis-konstitusional tidak setara, sehingga dalam implementasinya, kedudukan DPR jauh lebih kuat terutama dalam fungsi pembentukan undang-undang (legislatif) sebagaimana diatur pada Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, bahwa: “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”.

Berdasarkan ketentuan ini, maka DPR memiliki hak inisiatif mandiri dalam pembentukan undang-undang. Pasal tersebut juga ditegaskan dalam pengaturan pada ayat-ayat berikutnya,<sup>1</sup> sehingga ketimpangan fungsi dan kewenangan antar DPR dan DPD menjadi semakin nyata. DPD tidak mempunyai kekuasaan yang menentukan dalam pembentukan undang-undang sebagaimana

layaknya suatu lembaga perwakilan yang anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat. Kedudukan dan fungsi DPD yang seperti itu menjadi pertanyaan besar mengingat umumnya kadar keterwakilan seorang anggota DPD lebih tinggi dibandingkan dengan seorang anggota DPR.<sup>2</sup>

Ide awal pembentukan lembaga DPD semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen di Indonesia menjadi dua kamar (*bikameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem “*double-check*” yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. Yang satu merupakan cerminan representasi politik di DPR (*political representation*), sedangkan yang lain mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*) di DPD. Namun, ide bikameral tersebut tidak mendapatkan persetujuan Panitia *Ad Hoc* Perubahan UUD 1945 di MPR 1999-2002, sehingga yang disepakati adalah rumusan yang sekarang yang sama sekali tidak dapat disebut menganut sistem bikameral. Ketentuan UUD 1945 (hasil amandemen), jelas terlihat bahwa DPD tidaklah mempunyai kewenangan membentuk undang-undang. Karena itu, kedudukannya hanya bersifat penunjang atau ‘*auxiliary*’ terhadap fungsi DPR, sehingga DPD paling jauh hanya dapat disebut sebagai ‘*co-legislator*’, dari pada ‘*legislator*’ yang sepenuhnya.<sup>3</sup>

Berdasarkan pemaparan di atas, penting untuk dilakukan kajian tentang “*Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam Kelembagaan Legislatif Menurut UUD 1945*”.

---

<sup>1</sup>Pasal 20 Ayat (2) Uud 1945: “Setiap Rancangan Undang-Undang Dibahas Oleh Presiden Dan Dpr Untuk Mendapat Persetujuan Bersama”. Ayat (3): “Jika Rancangan Undang-Undang Itu Tidak Mendapat Persetujuan Bersama, Rancangan Undang-Undang Itu Tidak Boleh Diajukan Lagi Dalam Persidangan Dpr Masa Itu”. Ayat (4): “Presiden Mengesahkan Rancangan Undang-Undang Yang Telah Disetujui Bersama Untuk Menjadi Undang-Undang”. Ayat (5): “Dalam Hal Rancangan Undang-Undang Yang Telah Disetujui Bersama Tersebut Tidak Disahkan Oleh Presiden, Dalam Waktu 30 Hari Semenjak Rancangan Undang-Undang Tersebut Disetujui, Rancangan Undang-Undang Tersebut Sah Menjadi Undang-Undang Dan Wajib Diundangkan”.

---

<sup>2</sup>Terpetik Dalam Bintang R. Saragih, *Dewan Perwakilan Daerah (Dpd) (Penyambung Suara Daerah Tinjauan Terhadap Eksistensi Dpd Dalam Uud 1945)*, Makalah Disampaikan Pada Diskusi Ilmiah Dalam Rangka Merayakan 80 Tahun Prof. Dr. H.R. Taufik Sri Soemantri, Universitas Padjajaran, 22 April 2006, Hlm. 5.

<sup>3</sup>Janedjri M. Gaffar, Dkk., *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Setjen Mpr, Jakarta, 2004, Hlm. 35.

## **B. Rumusan Masalah**

Bagaimana kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam Kelembagaan Legislatif Menurut UUD 1945?

## **II. PEMBAHASAN**

### **A. Kedudukan DPD sebagai Lembaga Legislatif di Indonesia**

Sebelum reformasi, MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang terdiri dari DPR ditambah Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Pasca Amandemen UUD 1945, MPR terdiri dari DPR dan DPD, di mana kedua lembaga negara tersebut anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, sebagaimana yang ditentukan di dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945.

Adanya perubahan tersebut, memposisikan MPR tetap mempunyai anggota dan wewenang sendiri, di luar wewenang DPR dan DPD. DPR dan DPD merupakan lingkungan jabatan yang mandiri, dan memiliki lingkungan wewenang sendiri. Dengan demikian, struktur lembaga legislatif Indonesia bersifat trikameral atau terdiri atas tiga kamar. Hal tersebut terlihat dari keberadaan MPR selain sebagai lembaga negara tersendiri disamping DPR dan DPD, MPR juga mempunyai kewenangan terpisah dari kewenangan yang dimiliki oleh DPR maupun DPD.<sup>4</sup>

Gagasan dasar pembentukan DPD adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk soal-soal yang berkaitan dengan daerah. Ketentuan Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945 yang mengatur keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia antara lain dimaksudkan untuk:<sup>5</sup>

1. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah NKRI dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah;
2. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan Negara dan daerah-daerah;
3. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

DPD dibentuk untuk menciptakan *check and balances* di tubuh parlemen itu sendiri, agar produk perundang-undangan yang dibuat lebih bersifat aspiratif. Pasal 22C UUD 1945 telah mengatur mengenai susunan dan kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia yang menentukan bahwa:

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
- (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

Pasal tersebut di atas menentukan bahwa keanggotaan DPD dipilih melalui pemilihan umum secara perseorangan sebagai perwakilan daerah. Kandidat anggota DPD tidak bersal dari dan atau berafiliasi dengan partai politik tertentu. Rakyat dapat memilih sendiri secara langsung wakil-wakil di daerah provinsi yang dikenalnya untuk duduk di DPD.

DPD adalah lembaga perwakilan yang mewakili aspirasi kepentingan daerah. Sesuai dengan namanya ia mewakili kepentingan daerah, yaitu daerah provinsi asal pemilihan anggotanya. Namun, pada hakikatnya, yang dimaksud dengan daerah itu bukanlah pemerintahan daerah, melainkan rakyat pemilih dari daerah provinsi yang bersangkutan. Artinya, DPD dan DPR pada

---

<sup>4</sup>Riri Nazriyah, *Mpr Ri (Kajian Terhadap Produk Hukum Dan Prospek Di Masa Depan)*, Fh Uii Press, Yogyakarta, 2007, Hlm. 332.

<sup>5</sup>Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, Hlm. 106.

hakikatnya sama-sama merupakan lembaga perwakilan rakyat, hanya bedanya, anggota DPR dipilih melalui peranan partai politik, sedangkan anggota DPD dipilih tanpa melibatkan peranan partai politik. Unsur anggota DPR didasarkan atas prosedur perwakilan politik (*political representation*), sedangkan anggota DPD yang merupakan cerminan dari prinsip *regional representation* dari tiap-tiap daerah provinsi. Dengan kehadiran DPD tersebut, dalam sistem perwakilan Indonesia, DPR didukung dan diperkuat oleh DPD. DPR merupakan lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan, sedangkan DPD merupakan lembaga perwakilan penyalur keanekaragaman aspirasi daerah. Keberadaan lembaga DPD merupakan upaya menampung prinsip perwakilan daerah.<sup>6</sup>

Kewenangan DPD diatur dalam Pasal 22D UUD 1945, yang menentukan sebagai berikut:<sup>7</sup>

- (1) DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah (DPD):
  - a. ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.
  - b. memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja

negara, rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pendidikan, dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan agama.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa fungsi DPD hanyalah sebagai '*co-legislator*' di samping DPR. Sifat tugasnya hanya menunjang (*auxiliary agency*) terhadap tugas-tugas konstitusional DPR.<sup>8</sup> Dalam proses pembentukan suatu undang-undang (Selanjutnya UU), DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk memutuskan atau berperan dalam proses pengambilan keputusan. Padahal, persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPD jauh lebih berat daripada persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPR. Artinya, kualitas legitimasi anggota DPD itu sama sekali tidak diimbangi secara sepadan oleh kualitas kewenangannya sebagai wakil rakyat daerah (*regional representatives*).<sup>9</sup>

Dilema kedudukan DPD sebenarnya sudah bisa diduga dari hasil amandemen UUD 1945. Konstitusi tersebut dinilai banyak kalangan cenderung tambal suram. Semua ini berpangkal pada tidak adanya konstitusi para politisi saat menata ulang sistem pemerintahan dan sistem perwakilan di Indonesia. Di satu pihak, politisi kita berobsesi membangun sistem pemerintahan yang kuat dan stabil

---

<sup>8</sup>Jimly Asshiddiqie, *Lembaga Perwakilan Dan Permusyawaratan Rakyat Tingkat Pusat*, Makalah, Yang Disampaikan Pada Seminar Nasional Tentang "Menuju Sistem Perwakilan Bikameral" 2004, Hlm. 12.

<sup>9</sup>Dalam Pasal 22c Uud 1945 Ditentukan Bahwa:

- (1) Anggota Dpd Dipilih Dari Setiap Provinsi Melalui Pemilihan Umum.
- (2) Anggota Dpd Dari Setiap Provinsi Jumlahnya Sama Dan Jumlah Seluruh Anggota Dpd Itu Tidak Lebih Dari Sepertiga Jumlah Anggota Dpr.
- (3) Dpd Bersidang Sedikitnya Sekali Dalam Setahun.
- (4) Susunan Dan Kedudukan Dpd Diatur Dengan Undang-Undang.

Seperti Halnya Anggota Dpr, Maka Menurut Ketentuan Pasal 22d Ayat (4) Uud 1945, "*Anggota Dpd Dapat Diberhentikan Dari Jabatannya, Yang Syarat-Syarat Dan Tata Caranya Diatur Dalam Undang-Undang*".

---

<sup>6</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2008, Hlm.189.

<sup>7</sup>Format Penulisan Substansi Ayat Adalah Berdasarkan Kursip Penulis.



melalui mekanisme *checks and balances* di antara cabang-cabang kekuasaan eksekutif-legislatif, yudikatif. Namun, disisi lain, menafikan munculnya sistem perwakilan dua kamar yang memungkinkan terwujudnya obsesi tersebut.<sup>10</sup>

Hal ini terjadi karena masih banyak di antara pemimpin bangsa yang lebih mementingkan simbol-simbol ketimbang substansi menyelesaikan akar persoalan bangsa, adanya ambiguitas di antara pemimpin bangsa dan elit politik di parlemen. Padahal tuntutan akan keberadaan DPD yang kuat merupakan keharusan sejarah setelah sekian lama kepentingan daerah terabaikan oleh kekuasaan yang sentralistik. Membiarkan posisi DPD lemah, cepat atau lambat bisa mengancam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (Selanjutnya NKRI). Kedudukan DPD saat ini merefleksikan sikap setengah hati dalam mereformasi dan restrukturisasi lembaga perwakilan.<sup>11</sup>

Jika kita telaah lebih cermat substansi kewenangan DPD yang diatur dalam Pasal 22D UUD 1945, apalagi jika dilihat hubungan kerjasamanya dengan DPR baik dalam kegiatan usul inisiatif maupun dalam hal pembahasan rancangan undang-undang (Selanjutnya RUU), bahkan juga untuk mengajukan bahan pertimbangan kepada DPR; akhirnya diketahui tidak adanya posisi *equal* tetapi *in equal* (ketidak-setaraan) yang ada antara DPD dengan DPR. Maka tidak heran kalau banyak suara yang menuding Pasal 22D itu menunjukkan betapa lemahnya kedudukan dan peran serta fungsi DPD itu, dibandingkan DPR. DPD tidak memiliki wewenang pembentukan undang-undang bersama-sama dengan DPR dan Presiden dan tidak juga mempunyai wewenang di dalam membahas dan menetapkan anggaran (APBN).<sup>12</sup>

Lemahnya peranan DPD sebagai perwakilan daerah mengaburkan tujuan utama yang ingin diciptakan melalui sistem parlemen dua kamar (bikameral) di dalam sistem parlemen/legislatif Indonesia. Karena DPD hanya menjadi bentuk lain dari “Utusan Daerah” dengan kewenangan terbatas yaitu hanya mengajukan rancangan undang-undang, ikut membahas sebatas yang diatur dalam konstitusi, memberikan pertimbangan, dan melakukan pengawasan sebatas yang diatur dalam konstitusi. Dapat dikatakan bahwa sistem bikameral yang diterapkan tidaklah sesuai dengan prinsip bikameral yang umum dipahami, yaitu adanya fungsi parlemen/legislatif yang dijalankan oleh kedua kamar secara seimbang dalam hal legislasi maupun pengawasan.

Dalam suatu negara, bahwa adanya lembaga perwakilan seperti DPD di Indonesia, yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum menjadikan nuansa yang berbeda dalam sistem parlemen, apakah unikameral atau bikameral, namun jika dilihat keberadaan MPR yang juga merupakan lembaga perwakilan, tentu menimbulkan pertanyaan, apakah dengan tiga lembaga negara tersebut dapat dikatakan sistem parlemen tiga kamar atau trikameral. Keanggotaan MPR terdiri dari DPR dan DPD, oleh karena itu sebaiknya kewenangan yang ada pada MPR di bagi kepada lembaga legislatif yakni: DPR dan DPD, sehingga MPR lebih berfungsi sebagai Majelis Permusyawaratan Nasional (MPN) yang bersifat pasif seperti halnya kongres di Amerika. MPN itu bekerja jika DPR dan DPD bergabung untuk mengadakan sidang yang akan membahas apa yang menjadi kewenangan MPR menurut UUD, dan hasil pembahasan tersebut dapat dikatakan sebagai hasil sidang istimewa. Sedangkan yang dikatakan sidang paripurna adalah sidang yang dilaksanakan oleh DPR dan/atau DPD untuk membahas rancangan undang-undang, pengesahan undang-undang, perubahan undang-undang, dan undang-undang yang berkaitan dengan ABPN.

---

<sup>10</sup>Jimly Asshiddiqie, *Lembaga Perwakilan Dan..... Op.Cit.* Hlm. 14-15.

<sup>11</sup>Sri Soemantri, *Mengawal Konstitusi*, Unpad Press, Bandung, 2006, Hlm. 285-287.

<sup>12</sup>Jimly Asshiddiqie, *Lembaga Perwakilan Dan... Op.Cit.*

Menurut Dahlan Thaib seperti dikutip H. Subardjo,<sup>13</sup> dalam pembentukan sistem lembaga perwakilan bikameral perlu ditentukan persamaan dan perbedaan diantara kedua lembaga tersebut. Kedua lembaga perwakilan ini mempunyai fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Masing-masing lembaga bersidang sekali setahun. Keduanya (DPR dan DPD) dapat mengadakan rapat bersama yang dinamakan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam perubahan itu, Dahlan Thaib memberikan ilustrasi, Amerika Serikat sebagai negara federal yang menganut dua kamar sebagai perwakilan yang berbeda dan mempunyai kedudukan 'setara' dalam legislasi. Bila kedua kamar tersebut berkumpul barulah disebut kongres.

## **1. Hubungan DPD dengan Lembaga Perwakilan Lainnya dalam Parlemen di Indonesia**

### **a. Hubungannya dengan MPR**

Dalam hal hubungan DPD dengan MPR tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, yang menentukan bahwa "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah". Jadi MPR bukan terdiri dari DPR dan DPD sebagai lembaga, tapi sebagai anggota dalam lembaga yang berasal dari DPR dan DPD yang sama-sama merangkap menjadi anggota MPR. Dalam kedudukan yang demikian, hakekatnya MPR merupakan majelis persidangan bersama (*joint session*) antara DPR dan DPD menentukan putusan-putusan harus diambil oleh anggota parlemen sebagai anggota MPR. Karena MPR terdiri atas anggota DPD dan anggota DPR, meskipun tidak penuh sesungguhnya DPD juga melaksanakan tugas dan fungsi MPR, seperti mengubah dan menetapkan UUD, serta memilih Presiden dan/atau wakil Presiden dalam hal terjadi

kekosongan ditengah masa jabatan. Dari diskripsi tersebut tampak bahwa di satu sisi DPD bisa menjadi "penyeimbang" bagi DPR dalam forum sidang MPR, walaupun penyeimbang tidak sepenuhnya tepat, karena jumlah anggota DPD dibatasi paling banyak sepertiga anggota DPR dan segala putusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak. Artinya kemampuan vokal DPD dirancang agar tidak bisa terlalu mempengaruhi DPR. Sedangkan disisi lain dalam Pasal 3 UU No. 27 tahun 2009 menentukan bahwa "MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara", hal ini menunjukkan bahwa MPR merupakan lembaga tetap bukan "*joint session*" antara DPD dan DPR.<sup>14</sup>

### **b. Hubungan dengan DPR**

Kewenangan DPD yang diatur dalam Pasal 22D ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945, menentukan bahwa DPD memiliki kewenangan yang sangat terbatas untuk memberikan pertimbangan, mengajukan usul saran kepada DPR dan mengawasi pelaksanaan UU tertentu. Adapun hubungan DPD dan DPR secara yuridis adalah sebagai berikut:

- 1) Pengajuan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan Pasal 22D ayat (1) oleh DPD kepada DPR.
- 2) DPD bersama dengan DPR membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan Pasal 22D ayat (1).
- 3) DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama, serta memberikan pertimbangan atas calon anggota BPK kepada DPR (Pasal 170, 171 ayat (1) UU No. 27 Tahun 2009).<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup>Subardjo, H., *Dewan Perwakilan Daerah (Dpd) Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Penerapan Sistem Bikameral Dalam Lembaga Perwakilan Indonesia*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, Hlm. 66-67.

---

<sup>14</sup>Catur Wido Haruni, *Analisis Yuridis Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (Dpd) Dan Hubungannya Dengan Lembaga Negara Lainnya Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia*. [www.Google.Com/Dpd/Diunduh/Pada/Tanggal/14/April/2013](http://www.Google.Com/Dpd/Diunduh/Pada/Tanggal/14/April/2013), Hlm. 8.

<sup>15</sup>Lihat Pasal 170; Dpr Memilih Anggota Bpk Dengan Memperhatikan Pertimbangan Dpd. Dan

- 4) DPD melakukan pengawasan pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan Pasal 22D ayat (1) menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR, kecuali tentang pelaksanaan undang-undang tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah, DPD tidak dapat mengawasi pelaksanaannya dan hal tersebut menjadi pertanyaan seputar kewenangan DPD dalam Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2).

Berdasarkan ketentuan tersebut, kewenangan legislatif sepenuhnya berada di DPR, dan DPD hanya sebatas mengajukan RUU. Fungsi anggaran DPD hanya sebatas memberikan pertimbangan, saran dan usulan kepada DPR. Demikian pula dalam fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan UU, anggaran dan kebijakan politik tertentu, semuanya harus diteruskan kepada DPR untuk ditindaklanjuti. UUD 1945 lebih menitikberatkan kewenangan kepada DPR dan Presiden dalam membahas dan mengesahkan undang-undang sampai pada tahap sidang paripurna.

Pertanyaan yang muncul ialah, pada sidang paripurna apakah DPD ikut, sedangkan untuk menyetujui RUU menjadi UU, DPD tidak diikutsertakan, hanya sebatas pembahasan RUU saja, itupun hanya RUU tertentu saja (secara teoritis, dipandang dari sudut ketatanegaraan bahwa legislatif Indonesia tidak mencerminkan sistem *unikameral* dan tidak juga mencerminkan sistem *bikameral*).

Hubungan DPD dan DPR tercermin pada saat keduanya bergabung dalam parlemen (MPR) dalam melantik Presiden, dan wakil Presiden, mengangkat dan memberhentikan presiden dan wakil Presiden

---

Dalam Pasal 171 Ayat (1); Pimpinan Dpr Memberitahukan Rencana Pemilihan Anggota Bpk Kepada Pimpinan Dpd, Dengan Disertai Dokumen Kelengkapan Persyaratan Calon Anggota Bpk Sebagai Bahan Dpd Untuk Memberikan Pertimbangan Atas Calon Anggota Bpk, Paling Lambat 1 (Satu) Bulan Sebelum Alat Kelengkapan Dpr Memproses Pelaksanaan Pemilihan Anggota Bpk. UU No. 27 Tahun 2009 Tentang Mpr, Dpr, Dpd, Dan Dprd.

jika terjadi kekosongan jabatan Ptersiden dan Wakil Presiden, mengangkat Wakil Presiden menjadi Presiden jika terjadi kekosongan jabatan Presiden. Mengubah dan menetapkan UUD. Tapi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, kewenangan yang dimiliki DPD masih lemah dibandingkan dengan kewenangan yang dimiliki oleh DPR.

Berbagai upaya yang dilakukan, telah menunjukkan perkembangan dengan sinyal positif hubungan DPD dan DPR. Hubungan yang baik itu diharapkan akan terwujud dalam keseimbangan kewenangan DPD dan DPR dalam lembaga legislatif atas dasar prinsip *check and balances* dalam kerangka melaksanakan tujuan NKRI yang berlandaskan Pancasila, Konstitusi, kedaulatan negara (ditangan rakyat), dan Bhineka Tunggal Ika untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Atas dasar hal tersebut maka melalui Putusan Mahkamah Konstitusi (Selanjutnya MK) Nomor: 92/PUU-X/2012 yang dikeluarkan pada tanggal 27 Maret 2013 telah mengembalikan kewenangan DPD yang sebelumnya direduksi oleh UU No. 27 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Selanjutnya UU No. 12 Tahun 2011).

Dari beberapa poin gugatan yang diajukan DPD, 4 (poin) poin diantaranya merupakan pokok eksistensi dan jati diri DPD sebagai lembaga negara yang perlu ditegakkan kembali sebagaimana telah diamanatkan oleh UUD 1945, yaitu :

1. Kewenangan DPD dalam mengajukan RUU setara dengan DPR dan Presiden;
2. Kewenangan DPD ikut membahas RUU;
3. Kewenangan DPD memberikan persetujuan atas RUU; dan
4. Keterlibatan DPD dalam menyusun Prolegnas.

Putusan MK dengan tegas menyatakan bahwa Pasal 102 ayat (1) huruf a, d, e, h dan Pasal 147 UU No. 27 Tahun 2009 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, artinya setiap RUU yang diajukan oleh DPD tidak lagi melalui proses di Badan Legislatif

melainkan diperlakukan setara dengan RUU yang diajukan oleh Presiden, dan akan tetap dianggap sebagai RUU yang diajukan oleh DPD. Putusan ini jelas mengembalikan jati diri DPD sebagai lembaga negara yang kedudukannya setara dengan DPR dan Presiden.

Satu nafas dengan putusan ini, Pasal 18 huruf (g), Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1), Pasal 22 ayat (1), Pasal 23 ayat (2), dan Pasal 43 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 dinyatakan dianggap berlaku dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang ditambahkan frasa “*DPD*”, yang artinya mengakui keberadaan DPD sebagai lembaga negara yang memiliki hak dan kedudukan yang sama dengan lembaga negara lainnya yaitu DPR dan Presiden untuk mengajukan RUU.

Pasal 143 ayat (5) UU No. 27 Tahun 2009 juga dianggap dinyatakan berlaku dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang ditambahkan frasa, “... *kepada pimpinan DPD untuk RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.*”

Hal yang sama berlaku pula terhadap Pasal 144 UU No. 27 Tahun 2009 dimana pasal ini dianggap berlaku dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang ditambahkan frasa, “... *dan kepada pimpinan DPD untuk RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.*”

Dalam amar putusannya tersebut, MK juga menyebutkan bahwa Pasal 150 ayat (3) UU No. 27 Tahun 2009 berlaku dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang dimaknai “*DPD mengajukan Daftar Isian Masalah (DIM) atas RUU yang berasal dari Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah,*

*pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.*” Dengan amar ini dapat disimpulkan bahwa DPD berwenang untuk terlibat dan membahas RUU mulai dari tahap pengantar musyawarah, tahap pengajuan dan pembahasan DIM, dan tahap pendapat mini.

Putusan MK ini juga berlaku bagi pasal-pasal dalam UU No. 12 Tahun 2011 yang pengaturannya satu nafas dengan pasal-pasal dalam UU No. 27 Tahun 2009 yang telah dianulir MK tersebut.

Pasca Putusan MK tersebut, beberapa hal masih menjadi permasalahan, antara lain: *Pertama*; Pedoman Tata Tertib DPR yang lahir oleh UU No. 27 Tahun 2009 perlu segera diubah guna menyesuaikan dengan putusan MK tersebut agar kewenangan DPD yang sesungguhnya diamanatkan UUD dapat dioptimalkan kembali. *Kedua*; sejauh mana keterlibatan DPD dalam pembahasan RUU? Karena MK memutuskan pembahasan antarlembaga dan pengambilan putusan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 20 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 adalah di tingkat II. Menurut MK, DPD dapat ikut membahas pada seluruh tahapan pembahasan tingkat I dan pada tingkat II. DPD dapat membahas dan memberi pendapat pada rapat paripurna DPD yang membahas RUU pada tingkat II, tetapi tidak ikut memberikan persetujuan akhir RUU menjadi UU.

### **III. PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Kedudukan DPD dalam kelembagaan legislatif di Indonesia adalah merupakan lembaga negara utama (*main state organ*) yang disebutkan dan diberikan kewenangannya secara langsung oleh UUD 1945, sehingga kedudukannya sebagai lembaga negara adalah sederajat/sejajar dengan lembaga-lembaga negara konstitusional lainnya. Kedudukan DPD secara kelembagaan adalah wujud representasi daerah yang memperjuangkan aspirasi rakyat yang ada di daerah. Akan tetapi bila melihat



kenyataan yang ada maka kedudukan DPD tidak berimbang/sederajat dengan kedudukan DPR. Meskipun kedua lembaga negara tersebut ditentukan secara konstitusional sebagai lembaga legislatif menurut UUD 1945. Namun, ketidak seimbangan itu tetap nampak dari tugas, fungsi dan wewenang yang dimiliki oleh DPD. Pasca dikeluarkannya Putusan MK Nomor: 92/PUU-X/2012, ternyata DPR dan Presiden masih belum melibatkan DPD dalam mengikuti pembahasan prolegnas, pembentukan UU tertentu dan masalah keuangan serta otonomi daerah lainnya sebagai suatu perwujudan *tripatrit* (sistem trikameral). Selain itu, DPD juga tidak dilibatkan secara penuh sampai pada tahap pengambilan keputusan untuk memutuskan suatu RUU menjadi UU.

#### **B. Saran**

1. Sebagai salah satu lembaga legislatif, kedudukan DPD sebagai lembaga konstitusional (*main state organ*) sudah tepat. Namun kewenangannya masih perlu diperkuat sehingga setara (*equal*) dengan DPR dan tercipta *check and balances* antara sesama lembaga legislatif. Khususnya dalam pembentukan pembentukan UU tertentu dan masalah keuangan serta otonomi daerah lainnya sebagai cermin perwujudan *tripatrit* (sistem trikameral).
2. Akan lebih *efektif* dan *efisien* jika MPR dijadikan Simbol parlemen seperti *Kongres* di Amerika atau *Congres National* di Philipina yang berfungsi sebagai sebagai wadah atau forum tempat bertemunya DPR dan DPD, sehingga tidak ada lagi jabatan rangkap pada parlemen Indonsia dan kewenangan MPR diserahkan (*distribution*) kepada DPR dan DPD, MPR dalam hal ini bukan lagi sebagai lembaga perwakilan rakyat tetapi benar-benar sebagai lembaga permusyawaratan rakyat, sehingga parlemen Indonesia dapat dikatakan sebagai lembaga yang murni menganut sistem parlemen bikameral.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-Buku

- Bagir Manan, *MPR, DPR, dan DPD dalam UUD 1945 Baru*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Janedjri M. Gaffar, dkk., *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Setjen MPR, Jakarta, 2004.
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Bhuna Ilmu Populer, Jakarta, 2008.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- , *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008.
- Riri Nazriyah, *MPR RI (Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek Di Masa depan)*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Sri Soemantri, *Mengawal Konstitusi*, Unpad Press, Bandung, 2006.
- Subardjo, H., *Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Penerapan Sistem Bikameral Dalam Lembaga Perwakilan Indonesia*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012.
- Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesi Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media Group, Jakarta, 2010.
- Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi-Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008.

### B. Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

### C. Makalah, Jurnal, dan Internet

- Bintan R. Saragih, *Dewan Perwakilan Daerah (DPD) (Penyambung Suara Daerah Tinjauan terhadap Eksistensi DPD dalam UUD 1945)*, Makalah disampaikan pada Diskusi Ilmiah Dalam Rangka Merayakan 80 Tahun Prof. Dr. H.R. Taufik Sri Soemantri, Universitas Padjajaran Bandung, 22 April 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Lembaga Perwakilan dan Permusyawaratan Rakyat Tingkat Pusat*, Makalah, yang disampaikan pada Seminar Nasional tentang "Menuju Sistem Perwakilan Bikameral" 2004.
- Catur Wido Haruni, *Analisis Yuridis Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Hubungannya dengan Lembaga Negara Lainnya Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*. [www.google.com/DPD](http://www.google.com/DPD).
- [http://id.wikipedia.org/wiki/Majelis\\_Permusyawaratan\\_Rakyat](http://id.wikipedia.org/wiki/Majelis_Permusyawaratan_Rakyat).

**MOH. DERMAWAN**, Lahir di Palu, 5 Mei 1989, Alamat Rumah Jalan  
Ongka Malino Nomor 28D Palu Sul-Teng, Nomor Telepon +62.....,  
Alamat Email .....

